

NUESTRO RÉGIMEN TRIBUTARIO EN LOS ÚLTIMOS 40 AÑOS

Al redactar estos breves apuntes sobre nuestro régimen tributario, no es mi ánimo defender determinadas doctrinas económicas o sociales. Me limitaré a recordar algunos hechos y cifras, cuyo conocimiento estimo útil.

La clasificación de los impuestos continúa siendo uno de los puntos más oscuros y discutidos de la ciencia financiera. Ello depende, en primer término, de los diversos aspectos en que el problema puede ser considerado. Para el hacendista, lo principal es la forma de la recaudación de los tributos, la facilidad de su cobro y sobre todo su rendimiento. El sociólogo y el político, buscan además en la clasificación de los impuestos, un medio de apreciar la mayor o menor justicia de su repartición.

Bajo este último punto de vista, casi todos los autores modernos dividen los tributos en dos grupos principales: según que ellos pesen sobre la riqueza o sobre los consumos.

Al primer grupo pertenecen no sólo los impuestos sobre los haberes y las rentas propiamente tales, sino aquellos que, como los de herencias y alcabalas, son percibidos en proporción de la riqueza al ser ésta transmitida por causa de muerte o por acto entre vivos. No importa para el caso que en un año determinado la mayor parte de los bienes no paguen estos últimos impuestos, porque dada la naturaleza de las cosas huma-

nas, en un período más o menos largo todos quedan más o menos proporcionalmente sujetos a ellos (1).

Al segundo grupo pertenecen los impuestos que gravan, no la riqueza de los ciudadanos, sino sus consumos. Los derechos aduaneros son el tipo de este género de tributos. El rico y el pobre pagan igualmente nueve centavos oro por cada kilógramo de azúcar que consumen. En el mismo caso están las contribuciones internas sobre tabacos o alcoholes: el millonario que no bebe o no fuma, paga por estos capítulos menos al Estado que el más modesto obrero.

Respecto de la contribución aduanera, observarán algunos que no todas las mercaderías se importan para su consumo inmediato y que también pagan derecho de importación las maquinarias y materias primas para la industria. Pero, en el caso de Chile, las máquinas y herramientas gozan de una franquicia casi completa, y en cuanto a las materias primas, los derechos que sobre ellas pesan, gravan exclusivamente el costo de las manufacturas finales, y por consiguiente, los consumos y no la riqueza.

El mismo carácter del impuesto aduanero presentan otros análogos, tales como los de almacenaje, movilización de bultos, muellaje, descarga, faros y balizas, derechos consulares, etc., que directa o indirectamente aumentan el precio de costo de las mercaderías importadas para el consumo.

Hay algunas contribuciones que no encuadran perfectamente en ninguno de los dos grupos mencionados. Tal es la de patentes, que no grava ni la riqueza ni los consumos. Para nuestro objeto puede considerarse, sin embargo, entre los impuestos de haberes, porque aunque no estrictamente proporcional a los capitales invertidos en la industria, el comercio o el ejercicio de las profesiones liberales, presenta cierta relación con los

(1) Con excepción de los bienes de mano muerta. Pero en la mayoría de los países existen impuestos de mano muerta que tienden a corregir esta desigualdad. En Chile se propuso por el Gobierno un temperamento de esta índole, al discutirse la última ley sobre contribución de herencias, pero el Senado rechazó la idea.

recursos financieros y ninguna con los consumos, de las personas que deben pagarla.

En cuanto a los impuestos de timbre, papel sellado, estampillas y otros de la misma índole, la mayoría de los tratadistas forman con ellos un grupo especial, ya que sería casi imposible encuadrarlos en cualquiera de los otros. En Chile, por ejemplo, esta contribución es en ocasiones un derecho sobre la transmisión de la riqueza y podría entonces asimilarse a la alcabala, y equivale otras veces al pago de servicios judiciales.

Un cuarto género de impuestos, si puede dárseles este nombre, son los que se pagan en retribución directa de un servicio público, como los correos y telégrafos.

Podrían asimilarse a este mismo grupo las entradas de los Ferrocarriles del Estado, pero en Chile, y para el objeto de nuestro estudio, preferimos dejarlas en un rubro especial. Durante muchos años la explotación de los Ferrocarriles ha dejado de ser para el Gobierno una fuente de recursos; ocasionándole, al contrario, fuertes pérdidas. Más bien que un impuesto sobre la riqueza o los consumos, ha sido éste un capítulo de gastos que no sería incorrecto de clasificar entre los de protección y fomento a las industrias.

Los derechos de exportación que constituyen hoy una parte considerable de las rentas fiscales deben formar también un grupo especial. No son impuestos de consumos, ya que gravan artículos destinados a ser consumidos fuera del país, ni tampoco constituyen un impuesto sobre la riqueza. En último caso, podría decirse que gravan los capitales especialmente invertidos en la explotación de salitreras o borateras, como antes gravaban a los dueños de minas de cobre o plata. Pero la propiedad salitrera, por lo menos, se ha constituido sobre la base de ese derecho; el valor de los yacimientos de salitre, desde que fueron adquiridos por los particulares, fué estimado y pagado por éstos, habida consideración del impuesto existente que el Estado se reservaba desde el principio como una parte de su propiedad anterior. Una calichera que el Fisco habría, por ejemplo, rematado en un millón de pesos, supuesto libre el comercio de salitre, fué adquirida sólo por la mitad o menos de

esa suma, ya que el comprador debió deducir del precio, el derecho de regalía que iba a pesar sobre su producción. Estuvo y está en el caso del que compra un fundo hipotecado, cuya renta será disminuída por el servicio de la deuda que lo grava: la deuda es aquí la regalía del Estado: en una y otra ocasión el gravámen ha sido virtualmente descontado del precio.

El capital salitrero no paga, pues, impuestos: los derechos de exportación vienen a ser los intereses de lo que dejó de pagar al Fisco al adquirir la propiedad de los yacimientos. Por eso nos inclináramos a considerar este impuesto como asimilable al producto de bienes nacionales, pero en vista de su naturaleza especial, lo clasificamos aparte.

En resumen, para los efectos de este trabajo, los impuestos y demás recursos afines del Estado, lo que suele llamarse sus entradas ordinarias, quedarían distribuídas en 7 grupos:

- 1.º Impuestos sobre la riqueza.
- 2.º Impuestos sobre los consumos.
- 3.º Papel sellado, timbre y estampillas.
- 4.º Pago de servicios públicos.
- 5.º Entradas de los Ferrocarriles.
- 6.º Derechos de Exportación.

7.º Bienes nacionales y derechos de regalía, incluyendo en estos últimos, las entradas de la Casa de Moneda.

¿En qué proporción han contribuido y contribuyen estas diferentes ramas del impuesto a las entradas fiscales de Chile?

Iniciaremos nuestro estudio en una fecha ya remota: esto es en 1878, en vísperas de la guerra del Pacífico.

Las entradas ordinarias de la nación alcanzaron ese año a 14.032,000 pesos, distribuídas en los grupos mencionados en la siguiente forma:

Impuestos sobre la riqueza.....	\$	1.744,000	12.4%
Impuestos sobre los consumos.....		7.582,000	54.1 »
Papel sellado, timbre y estampillas.....		214,000	1.5 »
Pago de servicios públicos.....		237,000	1.7 »
Entradas de los Ferrocarriles.....		2.978,000	21.2 »

Derechos de exportación	\$	380,000	2.7%
Bienes nacionales, etc.....		895,000	6.5 »
		\$ 14 030,000	100.0%

Los impuestos sobre la riqueza comprendían entonces la contribución agrícola por \$ 1 034,000, las alcabalas por \$ 344,000 y las patentes por \$ 366,000. Los impuestos sobre los consumos comprendían los derechos aduaneros de importación por \$ 5.808,000, y el estanco de tabacos por \$ 1.774.000. Al pago de servicios públicos contribuían el Correo con \$ 211,000, y los telégrafos con \$ 26,000. Bajo el rubro de Bienes Nacionales hemos encuadrado el producto de la Casa de Moneda, por \$ 46,000, el de las Guaneras por \$ 438,000, la venta de Bienes Nacionales por \$ 285,000 y otras entradas por \$ 126,000.

La crisis fiscal de 1878 y la guerra del Pacífico en 1879, trajeron una primera modificación de nuestro régimen tributario. Se crearon nuevos recursos como las contribuciones sobre haberes y herencias y, desde fines de 1879, la renta del salitre comenzó a producir.

En 1880, cuando estos nuevos factores habían alcanzado ya algún desarrollo, las entradas ordinarias fueron de 25 millones 942 mil pesos, distribuidos en la forma siguiente:

Impuestos sobre la riqueza	\$	2.669,000	10 3%
Impuestos sobre los consumos.....		11.575,000	44 5 »
Papel sellado, timbre y estampillas....		362,000	1.4 »
Pago de servicios públicos.....		251,000	1.0 »
Entradas de ferrocarriles.....		3.913,000	15 1 »
Derechos de exportación.....		5.982,000	23.1 »
Bienes Nacionales, etc.....		1.140,000	4.6 »
Total.....	\$	25,942.000	100.0%

Como se ve, el aumento de los derechos de exportación por efecto de la conquista del salitre ocasionó una baja en la cuota relativa de las demás fuentes de entradas, aunque todas ellas

fuesen en 1880, considerablemente más altas que en 1878. Pero las bases generales del sistema tributario no habían sufrido, salvo en este punto, una transformación radical. Los impuestos sobre la riqueza habían subido de \$ 1.744,000 a \$ 2.669,000, o sea en un 53%. Comprendían ahora no sólo la contribución agrícola (\$ 1.055,000), la de alcabala (\$ 641,000) y la de patentes (\$ 294,000), sino el nuevo impuesto de haberes (\$ 629,000) y la contribución de herencias que, recién establecida, sólo produjo \$ 50,000.

Los impuestos de consumo por su parte habían subido de \$ 7.582,000 a \$ 11.575,000 ó sea también en un 53%. La relación entre ambas categorías continuaba siendo la misma.

Si prescindimos de los derechos de exportación y del producto de los ferrocarriles y bienes nacionales, para concretarnos a la cargas del contribuyente, vemos que en 1880 ellas alcanzan a \$ 14.857,000 de los que correspondían 18.0% a los impuestos sobre la riqueza; 77.9% a los impuestos de consumos; 2.4% al papel sellado y estampillas, y 1.7% al pago de servicios públicos.

Conviene comparar estas cifras con las de algunos de los principales países civilizados hacia la misma época (1881-1885).

PAÍSES	Impuestos sobre la riqueza	Impuestos sobre los consumos	Papel sellado timbre y es- tampillas	Pago de servicios públicos
Chile	18.0%	77.9%	2.4%	1.7%
Alemania.....	23.5 »	42.6 »	27.5 »	6.6 »
Austria-Hungria...	28.4 »	47.6 »	16.4 »	7.6 »
España	31.9 »	47.0 »	18.2 »	2.9 »
Francia	16.4 »	49.5 »	27.5 »	6.6 »
Inglaterra	25.9 »	57.6 »	5.8 »	10.7 »
Italia	30.4 »	43.2 »	21.2 »	5.2 »
Rusia.....	21.7 »	65.5 »	8.4 »	4.4 »

La cuota de los impuestos sobre la riqueza variaba pues entonces desde 16.4% (Francia) hasta 31.9% (España). Chile ocupaba uno de los lugares más bajos de la escala (18%). En

cambio los impuestos sobre los consumos eran proporcionalmente más elevados en Chile que en ninguno de los países en cuestión: era de 77.9% y le seguía la Rusia con 65.5%.

La contribución de papel sellado, timbres y estampillas producía un rendimiento muy superior al de Chile en los demás países. Ese ramo de entrada se encontraba entre nosotros en embrión.

Los servicios públicos también producían menos en Chile, no sólo por lo limitado de las tarifas postales y telegráficas y el escaso desarrollo de las comunicaciones de esa índole, sino porque en Europa contribuye a aumentar ese ramo de entradas el producto de los establecimientos de enseñanza que entre nosotros son, salvo las pensiones de alumnos internos, completamente gratuitos.

Pero, en líneas generales, el sistema tributario de Chile tendía hacia 1880 a acercarse al de países de civilización muy superior. Este equilibrio relativo no tardó en romperse.

No fué ello el resultado de una política financiera deliberadamente seguida por los hombres de gobierno, sino más bien la obra de las circunstancias.

Todos los economistas reconocen que los impuestos de consumos tienden a producir valores cada vez más altos, sin que intervenga la acción de los gobiernos y sólo en virtud del desarrollo natural de la población y de la riqueza. En cambio, los impuestos directos sobre los haberes y las rentas sólo aumentan su rendimiento por obra de la legislación o de la actividad administrativa.

Este fenómeno se repitió en Chile: las rentas aduaneras y los productos de la exportación del salitre subieron en términos que nadie había previsto antes de 1880, y los presupuestos comenzaron a saldarse en constante superávit. El Gobierno, lejos de verse obligado a aumentar las cargas públicas, pudo dedicarse a la fácil y simpática labor de suprimir algunas de las existentes. Los impuestos directos, o permanecieron estacionarios en las cifras de 1880 ó fueron rebajados o suprimidos. En cambio la principal de las rentas de consumo, la de Aduanas entregada a sí misma, subía en proporciones fabulosas.

Fué, sin embargo, un impuesto interior de consumos el primero en desaparecer. La ley de 3 de Septiembre de 1880 abolió el estanco, particularmente odioso a los agricultores, que tenían fundadas grandes esperanzas en el cultivo del tabaco.

En cuanto a las contribuciones directas, la más antigua de ellas, el impuesto agrícola que produjo \$ 1.034,000, en 1878, y \$ 1.055,000, en 1880, rendía en 1892 una suma casi idéntica (\$ 1.165,000) a pesar de la baja de la moneda y del alza considerable en el valor de las propiedades.

Las alcabalas quedaron abolidas en 30 de Junio de 1888. La contribución de haberes, descargada ya en 1884, dejó de figurar en la ley periódica de contribuciones desde Agosto de 1890 y la contribución de herencias corrió igual suerte en la misma fecha.

La ley de 1.º de Agosto de 1888 cedió a las Municipalidades el impuesto de patentes y la ley de Comuna Autónoma entregó en 1891 a las mismas corporaciones el impuesto agrícola.

Desde esa fecha dejaron de figurar en absoluto las contribuciones sobre la riqueza en nuestro régimen fiscal.

En 1895 las rentas ordinarias de la nación fueron de 83 millones 867,000 pesos, distribuidos en la forma siguiente:

Impuestos sobre la riqueza	\$ 12,000 (1)	0.0%
Impuestos sobre los consumos.....	22.206,000	26.5 »
Papel sellado, timbre y estampillas...	490,000	0.6 »
Pago de servicios públicos.....	1.119,000	1.3 »
Entradas de ferrocarriles.....	12.688,000	15.1 »
Derechos de exportación.....	43.960,000	52.4 »
Bienes nacionales, etc.....	3.392,000	4.1 »
	\$ 83.867,000	100.0%

En cuanto a las cargas del contribuyente propiamente tales, ellas estaban distribuídas en la proporción siguiente:

(1) Producto de los rezagos de años anteriores del impuesto agrícola.

Impuestos sobre la riqueza	0 0 %
Impuestos sobre los consumos	93.2 »
Papel sellado, timbre y estampillas	2.1 »
Pago de servicios públicos	4.7 »
Total	100.0 %

Es interesante observar la forma palautina en que se había operado, mediante las causas que hemos bosquejado, esta radical transformación del sistema tributario. He aquí las proporciones relativas de los impuestos de tres en tres años desde 1880 hasta 1895:

AÑOS	Impuestos sobre la riqueza	Impuestos sobre los consumos	Papel sellado, timbre y es- tampillas	Pago de servicios públicos
1880.....	18.0 %	77.9 %	2 4 %	1 7 %
1883.....	16.2 »	79.1 »	2.4 »	2.3 »
1886.....	16.9 »	77.7 »	2 4 »	3.0 »
1889.....	8.0 »	86.5 »	2.5 »	3.0 »
1892.....	5.1 »	89.5 »	2.4 »	3 0 »
1895.....	0.0 »	93.2 »	2.1 »	4.7 »

No era raro oír en aquella fecha y hasta estos últimos años, que en Chile no se pagaban contribuciones. Habría sido más exacto decir que la riqueza estaba exenta de impuestos fiscales de todo género.

Esta circunstancia no favorecía ciertamente al buen manejo de las finanzas públicas. Los impuestos directos son el único freno efectivo que pueda contener a los legisladores en la tarea, por otra parte cómoda y popular, de aumentar los gastos y repartir favores a costa del Erario. Es cierto que las contribuciones sobre los consumos no son en el fondo menos gravosas, sobre todo para las personas de escasos recursos, pero se dejan sentir menos, y ello particularmente en países gobernados por las clases ricas y productoras. Tengo la íntima convicción de que la falta de impuestos fiscales directos sobre la riqueza, ha

sido una de las causas determinantes del desorden financiero que nos llevó hace pocos años al borde de la bancarrota. No se gobierna con discursos y buenas palabras: los hombres necesitan de frenos más eficaces.

El régimen tributario de 1895 se mantuvo sin alteraciones sustanciales hasta la víspera de la guerra europea. Es cierto que se crearon algunos impuestos sobre la riqueza, pero de reducido monto, sobre determinado género de capitales e industrias y no con fines fiscales, sino de protección. Por ley de 17 de Noviembre de 1904, se creó una patente fiscal sobre las compañías de seguros y una contribución sobre las primas y los recibos de renovación de seguros contra incendios, y por ley de 24 de Enero de 1912 se estableció una contribución del dos por mil sobre los depósitos bancarios. Por las leyes de 28 de Enero de 1905 y 8 de Febrero de 1907, ciertas pertenencias mineras quedaron también sujetas a una patente fiscal.

El producto total de estos impuestos fué en 1913 de 1 millón 661 mil pesos, de los que correspondían \$ 601,000 a la contribución y patentes sobre seguros, \$ 975,000 a la contribución bancaria y \$ 80,000 a las patentes fiscales de minas. En un presupuesto total de entradas de \$ 388.497,000, ello equivalía a una cuota inferior al medio por ciento.

He aquí reducidas a moneda corriente, las entradas ordinarias del año citado en 1913:

Impuestos sobre la riqueza.....	\$ 1.661,000	0.4%
Impuestos sobre los consumos.....	123.207,000	31.7 »
Papel sellado, timbre y estampillas..	4.642,000	1.2 »
Pago de servicios públicos.....	6,903,000	1.8 »
Entradas de ferrocarriles.....	64.425,000	17.9 »
Derechos de exportación.....	167.401,000	43.1 »
Bienes nacionales, etc.....	15.258,000 (1)	3.9 »
Total.....	\$ 388.497,000	100.0%

(1) Estos ramos generales de entradas, se descomponían así: Impuestos sobre la riqueza: Seguros, \$ 601,000; Contribución bancaria, \$ 975,000

Justo es recordar, sin embargo, que aunque la proporción entre los impuestos sobre la riqueza y sobre los consumos no se había modificado sensiblemente en los últimos veinte años, las aduanas no formaban ya como antes la totalidad de los de la segunda categoría. A partir de 1909 fueron creándose contribuciones internas especiales sobre el tabaco y los alcoholes, cuyo rendimiento fué en 1913 de \$ 11.313,000, o sea un 10% de las entradas aduaneras que alcanzaron ese mismo año a \$ 111.894,000.

Las cargas del contribuyente se repartían en 1913 en la siguiente forma:

Impuestos sobre la riqueza.....	1.2%
Impuestos sobre los consumos.....	90.3 »
Papel sellado, timbre y estampillas.....	3.4 »
Pago de servicios públicos.....	5.1 »
	100.0%

Como hemos dicho, este regimen resultó funesto para la hacienda pública que, a pesar de las pingües rentas aduaneras y de exportación, no tardó en encontrarse en permanente déficit. Se gastaba sin contar; los ferrocarriles convertidos en un medio de protección a la agricultura y a las industrias dejaban cada año pérdidas considerables, y los continuos empréstitos no tardaban en verse consumidos por una política imprevisora.

En 1913, la situación iba aproximándose a una crisis. Dos causas evitaron la catástrofe. Fué la primera, la reforma de la ley de ferrocarriles que a partir de 1914 dejaron, por lo menos, de ser una carga para el erario.

Patentes fiscales de minas, \$ 85,000. Impuestos sobre los consumos: Aduanas, \$ 111.894,000; Tabacos, \$ 7.686,000; Alcoholes, \$ 3.627,000. Papel sellado, timbre y estampillas: Papel sellado, \$ 1.275,000; Timbres, \$ 570 mil; Estampillas, \$ 2.797,000. Pago de servicios públicos: Correos \$ 4 millones 498 mil; Telégrafos, \$ 2.149,000; Pensiones de instrucción, \$ 256,000. Bienes nacionales. Reintegros, \$ 4.574,000; Casa de Moneda, \$ 393,000; Rentas generales, \$ 3.566,000; Intereses y descuentos, \$ 4.639,000; Arriendos, \$ 403,000; Venta de terrenos, \$ 1.593,000; otras entradas \$ 90,000.

A mediados de ese mismo año estalló la guerra europea, uno de cuyos resultados fué disminuir a la mitad las entradas públicas durante los doce primeros meses del conflicto. El hecho era tanto más alarmante cuanto que al iniciarse la guerra, existía ya un déficit producido de cerca de \$ 80.000,000.

La misma gravedad de las expectativas facilitó una reacción acaso imposible dentro de nuestro régimen de gobierno en circunstancias normales. Los presupuestos fueron revisados con un criterio de la más severa economía, pero ello no fué suficiente y hubo de pensarse en la reforma del sistema tributario. Las contribuciones sobre la riqueza y los haberes por largo tiempo olvidadas tornaron a aparecer. Un impuesto sobre los bienes muebles e inmuebles, creado al principio con el carácter de transitorio quedó al fin permanentemente incorporado a nuestra legislación financiera. Se cobró, además, un impuesto sobre la renta de los empleados públicos, y la contribución de herencias quedó restablecida. Estas reformas contribuyeron en no pequeña parte a salvar la situación y a evitar que el desequilibrio de las finanzas fuera remediado con el recurso tan expedito como funesto de las emisiones de papel moneda.

El año de 1915, las entradas ordinarias de la nación, reducidas a moneda corriente, dentro ya del nuevo régimen, se distribuyen así:

Impuestos sobre la riqueza.....	\$ 26.657,000	9 8 %
Impuestos sobre los consumos.....	61.016,000	22.5 »
Papel sellado, timbres y estampillas	3.573,000	1.3 »
Pago de servicios públicos.....	6.470,000	2 4 »
Ferrocarriles	2.562,000	0.9 »
Derechos de exportación.....	150 375,000	55.3 »
Bienes nacionales, etc.....	21.079,000	7.8 »
Total	\$ 271.732,000 (1)	100.0 %

(1) Estas cantidades se descomponen en esta forma: Impuestos sobre la riqueza: Contribución bancaria, \$ 1.011,000; Compañías de seguros,

Las cargas del contribuyente quedaron en esta proporción:

Impuestos sobre la riqueza.....	27.3 %
Impuestos sobre los consumos.....	62.4 »
Papel sellado, timbres y estampillas.....	3.7 »
Pago de servicios públicos.....	6.6 »
Total.....	100.0 %

Como se ve, la cuota de los impuestos sobre la riqueza había subido de 1.2 % a 27.3 %, y la de los impuestos sobre los consumos había bajado de 90.3 % a 62.4 %.

A primera vista estas cifras pueden hacer creer que se había operado en nuestro sistema financiero una revolución mucho más trascendental de la que en realidad tuvo lugar. En efecto, aunque la contribución sobre los empleados públicos era técnicamente un impuesto sobre la renta, apenas puede llamarse una contribución sobre la riqueza. Fué, además, de carácter transitorio, y sus efectos no se prolongaron más allá del año 1915. Aunque la cuota de la contribución de haberes era en apariencia alta: esto es, de cuatro por mil, ella se cobró sobre los antiguos avalúos municipales, probablemente una mitad más bajos por lo general que el valor efectivo de las propiedades. Ya el año siguiente de 1916 la cuota fué rebajada al dos por mil. La proporcionalidad de los impuestos sobre la riqueza aparecía además excesivamente recargada, no tanto en virtud de su propio producto, sino de la baja anormal de los im-

\$ 654,000; patentes de minas, \$ 105,000; contribución de herencias, \$ 144,000; contribución de haberes, \$ 15,778,000; contribución sobre los empleados públicos \$ 7,194,000; alcantarillado de Santiago, \$ 915,000; pavimentación de Santiago, \$ 856,000. Impuestos sobre los consumos: Aduanas: \$ 50,720,000; tabacos, \$ 8,128,000; alcoholes, \$ 2,168,000. Papel sellado, timbres y estampillas: papel sellado, \$ 954,000; timbres, \$ 363,000; pensiones de alumnos, \$ 263,000. Bienes nacionales, etc.: reintegros, \$ 4,177,006; Casa de Moneda, \$ 2,105,000; rentas generales, \$ 6,846,000; intereses y descuentos, \$ 5,623,000; arriendos, \$ 1,659,000; venta de terrenos, \$ 652,000; otras entradas, \$ 17,000.

puestos sobre los consumos, que de \$ 123.207,000 en 1913 habían bajado a \$ 61.016,000, esto es, a menos de la mitad.

Tan cierto es esto, que en 1916, cuando habían dejado de obrar algunos de los factores apuntados, las rentas públicas ordinarias se repartieron así:

Impuestos sobre la riqueza.....	\$ 13.148,000 (1)	4.1 %
Impuestos sobre los consumos.....	86.328,000	27.1 »
Papel sellado, timbre y estampillas...	3.998,000	1.3 »
Pago de servicios públicos.....	7.410,000	2.3 »
Derechos de exportación.....	195.468,000	61.5 »
Bienes nacionales, etc.....	11.674,000	3.7 »
Total.....	\$ 318.026,000	100.0 %

Correspondían de este total \$ 110.884,000 a las cargas del contribuyente en la siguiente proporción:

Impuestos sobre la riqueza.....	11.9 %
Impuestos sobre los consumos.....	77.8 »
Papel sellado, timbre y estampillas.....	3.6 »
Pago de servicios públicos.....	6.7 »
Total.....	100.0 %

Pero, por muchos conceptos, el año financiero de 1916 no puede ser considerado tampoco como un año normal: los efectos de la guerra europea continuaron en él, dejando sentir su influencia deprimente sobre el comercio de importación; la tasa del impuesto de haberes, aunque nominalmente ha sido de 20/100, sólo fué en realidad de 10/100, en virtud de haberse cobrado en relación a los antiguos avalúos municipales, y la

(1) Los diversos impuestos sobre la riqueza produjeron estas cantidades: contribución bancaria, \$ 1.106,000; Compañías de seguros, \$ 694,000; patentes de minas, \$ 126,000; contribución de herencias, \$ 635,000; contribución de haberes, \$ 9,827,000; pavimentación de Santiago; \$ 760,000.

contribución de herencias no ha alcanzado aún su rendimiento ordinario.

Tenemos, pues, que entrar en el terreno de las conjeturas para prever cuáles podrían ser en lo futuro la proporción de las cargas del contribuyente, dentro de nuestro actual régimen financiero. Para este cálculo, nos colocaremos en la hipótesis más favorable para los impuestos sobre la riqueza, esto es, que se continúe cobrando la cuota fiscal del 20/100, la más alta que permite la ley, y que el recargo sobre los derechos aduaneros y de exportación sea sólo de 50%.

He aquí las cifras probables dentro de esta hipótesis:

Impuestos sobre la riqueza.—Según los datos conocidos hasta ahora, el avalúo de los bienes muebles e inmuebles será próximamente de 8,000.000,000, lo que a la tasa del 20/100 produciría por el ramo de haberes \$ 16.000,000. La contribución de herencias produjo \$ 144,000 en 1915 y \$ 635,000 en 1916. Podemos estimar su rendimiento futuro en \$ 2.000,000 anuales, dentro de cálculos moderados. Ello significaría un impuesto de 1% sobre la totalidad de la riqueza mueble y raíz cada cuarenta años. Es cierto que aun estamos lejos de la cifra apuntada, pero es de la naturaleza de este impuesto no llegar a su completo desarrollo sino después de algún tiempo. Así, al ser establecido en 1879, sólo produjo \$ 17,000 el primer año, \$ 50,000 el segundo y \$ 75,000 el tercero; pero en seguida el término medio anual alcanzó a \$ 175,000 entre 1882 y 1884, y a \$ 195,090 entre 1885 y 1887. Una simple proporción basta para establecer que dentro de una marcha análoga la contribución de herencias producirá en lo futuro cantidades vecinas a la de \$ 2.000,000 de que hemos hablado. Si agregamos a estas cifras \$ 3.000,000 como rendimiento probable de la contribución bancaria, de la de seguros, patentes de minas, etc., llegamos a un total de \$ 21.000,000 como rendimiento probable de los impuestos sobre la riqueza.

Impuestos sobre los consumos.—En 1913, último año normal, las aduanas produjeron por derechos de internación y demás equivalentes \$ 111.894,000 que, reducidos a 12 peniques, nos dan \$ 95.000,000 próximamente. Agregando \$ 7.000,000 como

producto de la renta de tabaco y \$ 4.000,000 por impuesto sobre alcoholes, tendremos un total de \$ 106.000,000 de impuestos sobre los consumos.

Papel sellado, timbre y estampillas.—Produjeron \$ 4.642,000 en 1913, \$ 3.573,000 en 1915 y \$ 3.998.000 en 1916. Adoptaremos para lo futuro una cifra probable de \$ 5.000,000.

Pago de servicios públicos.—Produjeron \$ 6.903,000 en 1913, \$ 6.470,000 en 1915 y \$ 7.410,000 en 1916. Estimaremos su rendimiento futuro en \$ 8.000.000.

Derechos de exportación.—Sobre la base de una exportación de salitre, de 60.000,000 de quintales españoles y al cambio de 12 peniques, rendirían estos derechos unos \$ 150.000,000 papel.

Bienes nacionales, etc.—Su producto fué de \$ 15.258.000 en 1913, de \$ 21.079,000 en 1915 y de \$ 11.674,000 en 1916. Teniendo en cuenta que el Fisco no dispondrá probablemente en adelante de gruesas sumas colocadas a interés como en 1915, el producto de este género de entradas no puede estimarse en más de \$ 10.000,000 para el futuro.

Así, en resúmen, las rentas públicas, dentro de nuestra actual legislación financiera, se distribuirían en la forma siguiente:

Impuestos sobre la riqueza.....	\$ 21.000,000	7.0%
Impuestos sobre los consumos.....	106.000,000	35.3 »
Papel sellado, timbres y estampillas..	5.000,000	1.7 »
Pago de servicios públicos.....	8.000,000	2.7 »
Derechos de exportación	150.000,000	50.0 »
Bienes nacionales, etc.....	10.000,000	3.3 »
Total.....	\$ 300.000,000	100.0%

Respecto de las cargas del contribuyente quedarían repartidas en esta proporción:

Impuestos sobre la riqueza.....	15.0%
Impuestos sobre los consumos.....	75.7 »

Papel sellado, timbres y estampillas	3.6%
Pago de servicios públicos.....	5.7 »
Total.....	100.0%

Así, pues, como la renta del salitre paga la mitad de los gastos públicos, la riqueza pagaría, sobre la mitad restante una cuota menor de la que paga sobre el total, en los países civilizados de que tengamos noticia, salvo Bélgica y Rusia.

He aquí, en efecto, la proporción en 1904 de los derechos sobre la riqueza, en relación a las *entradas totales*, en los países que se expresan:

España	42.4%
Italia	28.1 »
Holanda.....	23.5 »
Hungría.....	19.9 »
Inglaterra.....	18.2 »
Austria.....	17.1 »
Francia.....	16.8 »
Bélgica.....	12.4 »
Rusia	6.2 »

Recordaremos una vez mas que sobre las *entradas totales*, la cuota de los impuestos sobre la riqueza en Chile es sólo de 7%.

No debemos olvidar tampoco la circunstancia de que en todos los países mencionados, los impuestos locales y municipales son sin comparación mucho más fuertes que en Chile, como lo hemos ya demostrado en un artículo anterior de esta misma REVISTA.

El impuesto chileno de haberes, por ejemplo, en su cuota máxima, fiscal y municipal es de 50/100 sobre el capital, lo que equivale al interés de 7%, a un 7% también sobre la renta. En Francia, antes de la guerra, la propiedad rural, pagaba según Leroy-Beaulieu, un 16 ó 17%. Y como se ha visto por el cua-

dro anterior, Francia es uno de los países en que la riqueza paga proporcionalmente una cuota menor (1).

Sin embargo de lo dicho, estimo que en esta materia hemos realizado una reforma todo lo completa que parecía posible, después de largos años de haber perdido la costumbre de pagar impuestos directos.

Hay quienes estiman que ella debe desaparecer con la guerra y las circunstancias extraordinarias. La justicia social y el buen orden de las finanzas, exigen que no sea así.

Observan, en efecto, los economistas que el impuesto de haberes es por su naturaleza poco aparente para ser modificado de continuo. Ninguno más difícil de establecer, y una vez existente, su desaparición equivale casi a una injusticia. En efecto, el propietario a quien se grava con un impuesto de esta clase se ve despojado de una parte de sus rentas y el valor de su propiedad sufre una disminución correlativa a esa especie de confiscación. Vendida la propiedad a un tercero, el precio que éste pagará sobre ella será por lo tanto menor. Suprimido el impuesto, la propiedad recobra su valor primitivo en beneficio de otro que no fué por cierto el primer perjudicado, y así sucesivamente. Esta serie de confiscaciones y mercedes que caen de lo alto, sin igualdad y al azar, no pueden ser presentadas como un desideratum financiero, ni mucho menos.

Nada de esto sucede con los impuestos sobre las rentas globales ni mucho menos con los de consumo.

Si en el futuro llega a ser posible en Chile una disminución de las cargas públicas, lo que sería exceso de optimismo e imprevisión esperarlo por ahora, parecerá más justo aliviar en algo la suerte de las clases medias y pobres, sobre todo de las primeras, las peor tratadas en todas las crisis económicas, las víctimas constantes y casi sin compensación, de las bajas de la moneda y del alza de los consumos.

Es cierto que contra la disminución de los impuestos de con-

(1) En país alguno está exenta de la contribución sobre los haberes la parte hipotecada de la propiedad. Este privilegio ha sido establecido en Chile y aprovecha casi en su totalidad a los contribuyentes más ricos.

sumos, sobre todo del de aduanas, que es el principal de ellos, se levanta la doctrina proteccionista. Pero, entre los derechos aduaneros hay muchos que no responden a un interés industrial, y otros que podrían ser rebajados sin perjuicio alguno de las industrias protegidas. En 1915, por ejemplo, el consumidor pagó \$ 3.000.000 oro de 18 peniques por derechos sobre arroz, café, te y yerba mate; sólo cito cuatro artículos. Ese mismo año, el Gobierno, usando de las facultades extraordinarias de que estaba investido, redujo en \$ 1.400.000 de 18d. los derechos sobre los azúcares, sin modificar en nada la anterior situación aduanera de las refinerías.

En resumen, hacia la época de la guerra del Pacífico, el sistema tributario de Chile tendía a acercarse al de los pueblos cultos y, aunque la proporción de impuestos sobre la riqueza era menor que en casi todos ellos, puede decirse que en su conjunto nuestro régimen fiscal era bastante armónico.

Después de la guerra mencionada, los derechos de exportación sobre el salitre han rendido desde el 40 al 60% de las rentas públicas ordinarias y, por lo tanto, el contribuyente chileno ha visto reducidas a la mitad las cargas que sobre él habrían pesado, supuesto un igual desarrollo de los servicios administrativos, a no existir esa privilegiada fuente de recursos.

Esta feliz circunstancia permitió a los gobiernos una política financiera fácil y paternal, un manejo negligente de los intereses fiscales, la sustitución paulatina de la acción del poder central a las administraciones municipales en materia de beneficencia, agua potable, policía, higiene, instrucción y caminos; la transformación de la más importante empresa industrial del Estado, la de los Ferrocarriles, en una institución de fomento que lejos de producir rentas, originaba gastos, y por último, la supresión de algunos de los antiguos impuestos.

Hacia 1890, todos los que pesaban sobre la riqueza habían sido suprimidos o entregados a los municipios, los cuales aliviados de la mayoría de sus obligaciones naturales y legales, por la beneficencia protectora del gobierno, no se cuidaron, en general, de procurarse recursos ni de hacer producir a sus ramos

de entradas: el contribuyente directo se vió así casi por entero exento de impuestos y el peso total de los gastos públicos gravitó casi exclusivamente sobre el salitre y los consumos, desde 1890 hasta 1914. Sin embargo, el déficit se hizo crónico y la hacienda pública parecía marchar a una catástrofe.

Se ha visto por último cómo, con motivo de los trastornos fiscales originados por la guerra europea, se ha producido a estos respectos una reacción, cuyo alcance relativo hemos tratado de bosquejar.

ALBERTO EDWARDS.